

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 340.137(497.11:4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6532019.10>

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 3/2019.

год. 26. vol. 65

стр. 233-253

*Ана Кнежеввић Бојовић**

Институт за упоредно право, Београд

Весна Ђорић

Институт за упоредно право, Београд

Александра Д. Вишекруна

Институт за упоредно право, Београд

СПОЉАШЊЕ УСЛОВЉАВАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕГУЛАТОРНИ ОДГОВОРИ СРБИЈЕ**

Сажетак

У раду је садржана квалитативна и квантитативна анализа важних показатеља који се односе на усклађеност прописа Србије са правним тековинама Европске уније. Рад анализира општи регулаторни оквир у поступку усвајања прописа и регулаторни оквир који се односи на процес придруживања.

* Електронска адреса ауторке: a.bojovic@iup.rs.

** Овај рад настао је као резултат рада на пројекту „Српско и европско право – упоређивање и усаглашавање” (ев. број 179031) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Полазна теза је да придруживање доприноси фрагментацији и може да компромитује питање доброг управљања. Имајући у виду ту чињеницу, посебан значај добија системски одговор за превазилажење фрагментације.

Србија има развијене институционалне и регулаторне механизме који могу помоћи у превазилажењу ових проблема, али се они не примењују у довољној мери и треба их јачати. Посебно се указује на значај анализе ефеката прописа, израду табела усклађености и јачање улоге Републичког секретаријата за јавне политике.

Кључне речи: Србија, Европска унија, хармонизација, условљавање, фрагментација

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Спољашње условљавање (*external conditionality*) може се одредити као рационални преговарачки модел у коме независни актери, у овом случају државе или државе и наднационалне организације или институције, улазе у преговоре, размењују информације, обећања и претње како би постигли жељене циљеве.¹ Претпоставка је да се у том процесу руководе анализом трошкова и користи (*cost-benefit analysis*) како би доносили одлуке.

Придруживање Европској унији (ЕУ) у теорији је препознато као процес у коме је спољашње условљавање кључни инструмент интеграција. У овом процесу ЕУ условљава пријем у чланство испуњавањем низа услова међу којима се истиче усклађивање правног оквира и праксе са правним тековинама ЕУ. Нарочит изазов за државе које желе да се придруже ЕУ јесте чињеница да је услове потребно испунити пре него што се добије обећана награда – чланство у ЕУ, док је истовремено ЕУ та која у највећој мери једнострано поставља услове.² Ипак, постоје и другачија виђења шта је

1) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Routledge, 4/2004, стр. 671.

2) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "The Europeanization Of Eastern Europe: the external incentives model revisited", *Journal of European Public Policy*, Routledge, 2019, стр. 4.

кључни инструмент интеграција: модел социјалног учења који претпоставља нормативни ауторитет ЕУ и легитимитет њених политика наводе доносиоце одлука у државама кандидатима да усклађују национално законодавство са правним тековинама ЕУ и модел лекција који подразумева да прихватање тековина ЕУ није резултат спољашњег условљавања, већ да их државе препознају као одговор на домаће проблеме.³

Несумњиво је да услед процеса придруживања ЕУ у државама кандидатима, нарочито где је он постављен као важан спољно-политички циљ, усклађивање националног законодавства са правом ЕУ постаје средиште законодавних иницијатива, а у одређеној мери и доводи до својеврсне законодавне инфлације. Наиме, целокупан корпус законодавства са којим се усклађује национално право је обиман, а сам процес усклађивања је захтеван, сложен и неретко подразумева вишеструке интервенције како би се избегле погрешке и ухватио прикључак са изменама регулаторног оквира на нивоу ЕУ.

Осим придруживања ЕУ и други процеси и актери могу да подстакну регулаторну реформу или унапреде примену прописа, попут чланства у Савету Европе (СЕ) и Светској трговинској организацији. Последњих деценија приметан је сличан утицај глобалних показатеља учинка (*global performance indicators* – GPI). Светом данас управљају информације, а сврха GPI, нарочито оних у којима се државе оцењују и међусобно рангирају јесте утицај на доносиоце одлука, економске актере и јавност у погледу одређивања законодавних приоритета и пожељних законодавних решења.⁴ Нарочит значај придаје се извештају Светске банке (*Doing Business Report*) и пратећем индексу *Ease of Doing Business*.⁵ И други

3) Asya Zhelyazkova, Ivan Damjanovski, Zoran Nechev, Frank Schimmelfennig, “European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: *The Europeanisation of the Western Balkans A Failure of EU Conditionality?* (eds. Jelena Džankić, Soeren Keil, Marko Kmezić), Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2019, стр. 20–21.

4) Rush Doshi, Judith G. Kelley, Beth A. Simmons, *The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior*, Internet, <https://ssrn.com/abstract=3318360>, 06/05/2019, стр. 2.

5) Од средине 2000-их кроз овај извештај циљано се врши „друштвени притисак” на државе да усвоје законодавна решења која погодују привреди и заправо да неретко не регулишу. Rush Doshi, Judith G. Kelley, Beth A. Simmons, *The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior*, нав. дело, стр. 3.

глобални показатељи учинка имају утицај на перцепцију јавности, као и на законодавне интервенције и захтеве за бољом и доследнијом применом прописа, попут глобалног индекса перцепције корупције, глобалног индекса конкурентности, *Freedom House* извештаја, док се у литератури позива и на *BTI transformation index*.⁶

2. СПОЉАШЊЕ УСЛОВЉАВАЊЕ И РЕГУЛАТОРНА ФРАГМЕНТАЦИЈА

Иако се конвергенција националног законодавства са регулаторним оквиром тако значајног политичког и правног актера као што је ЕУ, као и усклађивање прописа у одговору на глобалне показатеље учинка, начелно може сматрати позитивним искорак, поступак усклађивања прописа са правним тековинама ЕУ је у правној теорији и критикован, јер за последицу може имати фрагментисан приступ развоју политика и прописа, а понекад има и неповољне последице у виду *de facto* подршке заробљавању државе (*state capture*).⁷ Менделски истиче да критички настројени теоретичари указују да условљавање чланством у ЕУ за последицу може имати подривање владавине права, демократије и борбе против корупције, будући да се у процесу придруживања не примењују увек ваљане и конзистентне методе доброг управљања и промовисања демократије.⁸ Недавна анализа показује да спољашње условљавање од стране ЕУ у делу који се односи на добро управљање, у комбинацији са неповољним факторима на националном нивоу као што су друштвена и политичка хетерогеност, штетна политичка утакмица и присуство вишеструких случајева унакрсног условљавања од стране донатора свеукупно доводи до фрагментисаног управљања.⁹

6) *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index* (BTI) анализира и процењује да ли и како земље у развоју и земље у транзицији усмеравају друштвене промене ка демократији и тржишној економији.

7) Solveig Richter, Natasha Wunsch, "Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy*, Routledge, 2019, стр. 1–22.

8) Martin Mendelski, *The Revival of Balkanization: How Externally-Driven Reforms Reinforce the Fragmentation of Governance in South Eastern Europe*, Internet, <https://ssrn.com/abstract=3001231>, 17/04/2019, стр. 4.

9) Исто, стр. 6.

Државе чланице су у оквиру процеса приступања усвајале и спроводиле различите институционалне и регулаторне аранжмане како би одговориле на овај комплексан задатак. Превасходни циљ ових механизма био је да се усмери и координише процес придруживања, а не нужно да се одговори на тада само делимично препознат проблем утицаја спољашњег условљавања на добро управљање и фрагментисаност законодавства. У наставку се анализира регулаторни одговор Србије на спољашње условљавање у оквиру процеса придруживања ЕУ као и институционалне и регулаторне новине које би могле помоћи у превазилажењу проблема фрагментисаног приступа управљању јавним политикама и суочавању са изазовом доброг управљања.

3. ПРИДРУЖИВАЊЕ СРБИЈЕ ЕУ – КОНТЕКСТ И ПРЕГЛЕД СТАЊА

Република Србија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом 29. априла 2008., а он је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Србији је одобрен статус кандидата 1. марта 2012. године, а одлука Европског савета од 28. јуна 2013. о отпочињању процеса преговора са Србијом означила је почетак најзахтевније фазе европских интеграција – преговоре о приступању, који захтевају потпуну усаглашеност са правним тековинама ЕУ.

Након усвајања преговарачког оквира од стране Европског савета у децембру 2013., одржана је прва међувладина конференција у јануару 2014. године. Аналитичко испитивање (скрининг) спровођено је од септембра 2013. до марта 2015. године. Србија је до сада отворила 17 поглавља¹⁰ од којих су два привремено затворена (25 и 26).

Као први значајан корак у усмеравању формално отвореног процеса приступања ЕУ у јулу 2014. године усвојен је Национални програм за усвајање правних тековина

10) Отворена су поглавља: 5 – јавне набавке, 6 – право привредних друштава, 7 – право интелектуалне својине, 9 – финансијске услуге, 13 – рибарство, 17 – економска и монетарна политика, 18 – статистика, 20 – индустријска политика и предузетништво, 23 – правосуђе и основна права, 24 – правда, слобода и безбедност, 25 – наука и истраживање, 26 – образовање и култура, 29 – царинска унија, 30 – економски односи са иностранством, 32 – финансијски надзор, 33 – финансијске и буџетске одредбе и 35 – остала питања.

Европске уније (НПАА) за период 2014–2018.¹¹ У августу 2015. године именован је преговарачки тим и успостављена сложена структура преговарачких група које представљају стручну подршку његовом раду и суштински усмеравају процес усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ. Као додатна подршка процесу, системски се приступило организовању циљаних обука за државне службенике у овој области.¹²

Након парламентарних избора 2017. године, успостављено је Министарство за европске интеграције, преузимајући надлежност од Канцеларије за европске интеграције, која је до тада била кључни координациони орган за процес придруживања. Тај корак може се посматрати и као придавање додатног институционалног значаја процесу европских интеграција.

Што се тиче конкретизације изгледа за приступање, Европска комисија је 6. фебруара 2018. године усвојила стратешки документ „Веродостојна перспектива проширења и појачано ангажовање ЕУ на Западном Балкану”.¹³ Стратегија потврђује да регион има будућност у Европи, али истовремено подстиче земље Западног Балкана да удвоструче напоре, спроведу реформе и окончају своју политичку, економску и друштвену трансформацију. Овај документ наглашава да тренутно стање представља историјску могућност за све државе Западног Балкана, потврђујући да приступање јесте и биће процес заснован на заслугама и да ће напредак на европском путу зависити од брзине којом се испуњавају постављена мерила. Србија и Црна Гора су издвојене као фаворити. Стратегија спомиње 2025. као могућу годину приступа, што је пет година касније од објављеног мораторијума на примање нових чланова.¹⁴

11) Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније*, јул 2014., Београд.

12) Национална академија за јавну управу, *Општи програм обуке државних службеника за 2019. годину*. Ипак, како је приметила и Европска комисија додатни изазов у овом погледу представља и висока флукуација кадра у државној управи. Европска комисија, *Република Србија Извештај за 2019. годину*, 2019, стр. 4.

13) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

14) У Стратегији проширења ЕУ коју је Европска комисија усвојила 2015. године, а која

Европски лидери су 17. маја 2018. године усвојили Декларацију из Софије на самиту ЕУ–Западни Балкан, поново наглашавајући подршку европској перспективи. Политички замах самита је донекле ослабљен изјавом Емануела Макрона о потреби да се спроведе интерна реформа у ЕУ пре следеће рунде проширења.¹⁵ У јулу 2019. године Макрон је поновио ову поруку приликом посете Србији.¹⁶

Чини се да се на државе које се тренутно налазе у процесу придруживања ставља додатни притисак да спроведу кључне политичке, економске, друштвене и правне реформе док се истовремено „награда” у виду пуноправног чланства стално одлаже, што може утицати на подршку јавности процесу придруживања и довести до замора у државним органима и телима који су носиоци неопходних реформи.¹⁷ То за последицу може имати и додатну фрагментацију у јавним политикама и законодавству због фокусирања на унутрашње потребе за реформом као и на друге факторе спољашњег условљавања за које се очекује да могу брже и лакше донети видљиву корист.¹⁸

важи за целокупни мандат Европске комисије, наглашено је да „иако су многе државе током протекле године показале значајан напредак, изазови са којима се оне суочавају су такви да ниједна од њих неће бити спремна да се придружи ЕУ током мандата ове Комисије”, а који истиче крајем 2019. године. European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions – EU Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015, COM(2015) 611 final, стр. 2.

15) Ђорђе Војовић, „Макрон – хладан туш”, *Danas*, 24.05.2018. Унутрашња превирања у ЕУ и ослабљена институционална посвећеност Европске комисије евроинтеграцијама значајно утичу на унутрашњи капацитет ЕУ за проширење и на одлагање рокова за приступање. Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “The Europeanization Of Eastern Europe: the external incentives model revisited”, нав. дело, стр. 11–12.

16) Мaja Zivanovic, “Macron Dampens Serbia’s Hopes of Rapid EU Membership”, *BalkanInsight*, 16.07.2019.

17) У последњој деценији забележен је пад од 19 процентних поена у погледу подршке јавности процесу евроинтеграција. Dušan Pjevović, Strahinja Subotić, *EU Sentiments of Serbia’s Citizens*, Internet, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2019/03/EU-Sentiments-of-Serbia%E2%80%99s-Citizens.pdf>, 26/04/2019, стр. 1. Евроскептицизам као последица дугог трајног процеса придруживања карактеристичан је за државе које су постале чланице 2004. и касније, као и за државе које то још увек нису. Јелена Тодоровић Лазић, „Евроскептицизам у Србији – стари концепт у новом руху”, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2018, Институт за политичке студије, Београд, стр. 85.

18) Држава која је боље рангирана на *Doing business* листи би требало да се перципира као пожељна дестинација за директне стране инвестиције, као и за донаторску подршку. Међутим, недавна истраживања су показала да постоји само делимична веза између бољег рангирања на овој листи и повећања директних страних инвестиција. На примеру Македоније се показује да је могуће да држава буде високо рангирана, а да обим страних директних инвестиција буде скроман. Saul Estrin, Milica Uvalic, “Foreign Direct Investment in the Western Balkans: What

4. ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА ЗАКОНОДАВСТВА СРБИЈЕ СА ПРАВОМ ЕУ – ОПШТИ ОКВИР

У Србији је процес хармонизације националног законодавства са тековинама ЕУ препознат од стране науке и праксе и пре него што је Србија формално добила статус земље кандидата. Док је Србија била део Државне заједнице Србија и Црна Гора, усвојила је Акциони план за усклађивање закона са прописима ЕУ, заснован на методологији коју је 1995. године предложила Бела књига Припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште ЕУ. Убрзо потом, 2004. године Србија је увела образац усклађености прописа са прописима ЕУ као обавезни корак у регулаторном процесу. Израда изјаве о усклађености је обавеза за тела из јавног сектора која предлажу прописе и мора да прати сваки нацрт закона, подзаконског акта или другог општег акта и да потврди његову усклађеност са тековинама ЕУ. Ова једнострана обавеза није усвојена у оквиру формалног преговарачког оквира, већ је представљала израз посвећености Србије постизању стратешког циља приступања ЕУ.

Србија је формално преузела обавезу хармонизације са тековинама ЕУ на основу члана 72 Споразума о стабилизацији и придруживању, којим се предвиђа да ће „Србија (...) настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице”, додајући да ће Србија „обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено”. Тиме је у погледу регулаторне хармонизације која претходи отпочињању преговора и отварању поглавља Србија одабрала приступ „не све и не одмах”.

Од 2008. године Србија усмерава своје напоре у хармонизацији законодавства са тековинама ЕУ постављајући одређене и конкретне циљеве кроз усвајање националних програмских докумената. Први такав документ је био Национални програм интеграције РС у ЕУ за период 2008–2012. Овај вишегодишњи плански напор је донео задовољавајуће резултате – 88% мера које су планиране је испуњено. Када је

Role Has it Played During Transition?”, *Comparative Economic Studies*, Palgrave, Vol. 58/2016, стр. 478.

реч о усвајању закона, испуњено је 83% плана, усвајањем 201 од предвиђена 243 закона.¹⁹

У фебруару 2013. године, Влада Србије је усвојила нови програмски оквир –НПАА за период 2013–2016. Програм је поставио амбициозне, али достижне циљеве. Међутим, његова примена се поклопила са отварањем преговарачких поглавља и постављањем прелазних мерила, што је последично захтевало и његово ажурирање. Програм је ревидиран неколико пута, укључујући и прилагођавање периода важења и увођење значајних измена у механизме извештавања. Након последње ревизије, извештаји о имплементацији НПАА садрже две врсте додатних података:

1. податке о мерама имплементације које су планиране за успостављање и/или јачање институционалних структура и развој њихових административних капацитета за имплементацију и спровођење тековина ЕУ

2. податке о финансијским последицама, са средствима која се захтевају да би се обезбедила одрживост функционисања.

Последња верзија програма усвојена је у фебруару 2018. године и планирање регулаторних и других мера садржаних у НПАА се протеже до 2021.²⁰

Треба приметити да имплементација НПАА не садржи механизам раног упозорења и праћења који је развијен за праћење имплементације Акционог плана за Поглавље 23.²¹ Ово значи да механизми извештавања не омогућавају идентификацију кашњења у испуњавању планираних мера и потребну контролу.

Поред НПАА, Влада Србије је 2014. године усвојила Националне приоритете за међународну помоћ за период 2014–2017. године са пројекцијама до 2020. године (НАД), стратешки програмски документ који омогућава да донаторске интервенције буду комплементарне националним приоритетима

19) Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016)*, Београд, 2013, стр. 8.

20) Министарство за европске интеграције, *Извештај о спровођењу НПАА за четврто тромесечје 2018. године*, фебруар 2019. године, стр. 2.

21) Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23, Извештај бр. 2/2018 о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23, Београд, јул 2018.

и издвајањима из државног буџета за спровођење стратешких реформи. НПАА и НАД су кључни стратешки документи који се баве темпом и планирањем хармонизације српског законодавства са тековинама ЕУ и планирањем нерегулаторних мера и трошкова.

Република Србија такође има сложен правни оквир који уређује даље интервенције у процес реформи, као и процедуре за израду нацрта и усвајање закона и докумената јавних политика.

Након именовања, премијер представља Програм рада Владе, постављајући приоритете и циљеве политике за наредни период. Секретаријат за јавне политике потом претаче ову изјаву у Акциони план за имплементацију Програма рада Владе – оперативни документ који елаборира те приоритете и садржи временски оквир и индикаторе за праћење његове имплементације. Влада усваја годишњи план рада као додатни инструмент планирања активности.²² Он укључује регулаторне активности које су предвиђене у НПАА и секторским стратегијама, као и регулаторне мере које нису планиране у документима јавне политике, а чије усвајање и имплементација се сматрају неопходним.

Србија је у априлу 2018. године усвојила Закон о планском систему са циљем да установи ефикасан, транспарентан, координисан и одржив систем планирања и оптимизације употребе јавних средстава,²³ а потом и подзаконске акте, којима се ближе одређује методолошка примена овог закона – Уредбу о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредбу о методологији за израду средњорочних планова.²⁴

22) Влада Републике Србије, *План рада Владе за 2019. годину*, Београд, јануар 2019, Internet, http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2019.pdf, 30/07/2019.

23) Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/18.

24) Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика; Уредба о методологији за израду средњорочних планова, *Службени гласник РС*, бр. 8/19.

Пословник Владе²⁵ предвиђа да сваки нацрт закона или пропис којим се он спроводи морају бити праћени изјавом о усклађености нацрта акта са прописима ЕУ и табелом усклађености са правним тековинама ЕУ. Даље, сваки нацрт закона мора бити праћен изјавом која потврђује усклађеност нацрта са националним или секторским стратешким оквиром и изјавом да ли је акт планиран у годишњем Плану рада Владе.

Дакле, општи стратешки оквир за усклађивање законодавства Србије са правом ЕУ је сложен и подразумева усаглашавање већег броја докумената јавних политика на годишњем и вишегодишњем нивоу. Они се потом конкретизују у законодавном процесу усвајањем правних аката.

Чињеница да је хармонизација са правом ЕУ предмет већег броја националних докумената говори у прилог тези о фрагментацији, тим пре што је надзор над спровођењем мера планираних у њима у надлежности различитих органа, а последице неимплементације нису конкретизоване, тј. нема готово никаквих унутрашњих политичких последица кашњења или пропуштања да се неки пропис усвоји. Тезу да у Србији пут од нормативне контемплације до регулаторне интервенције може бити дугачак и може зависити од тренутне унутрашње политичке ситуације илуструју и тренутни домети у хармонизацији националних прописа са правним тековинама ЕУ. Са тим је унеколико у супротности пракса Народне скупштине о усвајању великог броја закона по хитном поступку.²⁶

Оваква пракса иде у прилог тези о негативним ефектима процеса придруживања ЕУ на добро управљање (*good governance*) и препозната је као таква у извештају Групе држава

25) Пословник Владе, *Службени гласник РС*, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69 /10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 - др. уредба.

26) Према статистици Отвореног парламента за рад тренутног сазива Скупштине (закључно са 30. јуном 2019. године), 48,9% свих закона (укључујући нове законе, измене и допуне и ратификације међународних споразума) усвојено је по хитном поступку, а 66,8% нових закона и измена и допуна усваја се по хитном поступку, уколико се изузму закони о потврђивању међународних споразума. Отворени парламент, *Парламент под лупом*, април–јун/2019, Internet, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%206-8%20-%20April%20Jun%202019.pdf>, 28/07/2019. Статистике Отвореног парламента показују да је у протеклој години 97 закона усвојено у хитном, а 114 у редовном поступку.

за борбу против корупције (GRECO) из 2018. године.²⁷ Чини се ипак да Влада није у потпуности препознала овај проблем, јер је у одговору на извештај GRECO-а изнела да се највећи број закона који се усваја по хитном поступку као део процеса хармонизације са правом ЕУ, што Пословник Народне скупштине предвиђа као једну од околности када се закон усваја по овом поступку.²⁸ Ипак, подаци говоре да је од 44 закона које је од почетка године усвојила Народна скупштина (не рачунајући законе којим се потврђују међународни споразуми) само 9 садржало табелу усклађености са правним тековинама ЕУ (22.5% закона), док је 2018. године то био случај са 33 од 140 закона (23.6% закона). То такође може значити да је у последњих 18 месеци фокус регулаторне активности у Србији усмерен на унутрашње политичке, економске и друштвене потребе, а не на хармонизацију са правом ЕУ. Додатну потврду томе даје и податак о испуњености НПАА: у погледу утврђивања предлога закона и усвајања подзаконских аката планираних за четврто тромесечје 2018. године, Влада је била на нивоу успешности од 22%, а у целини је НППА у периоду од почетка примене трећег ревидираног НПАА закључно са крајем 2018. године испуњен само 41%.²⁹ Ови подаци такође указују на то да је одговор Србије на спољашње условљавање ЕУ ограниченог домета.

5. ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА – ТРЕНУТНИ ДОМЕТИ

Годишњи извештаји Европске комисије о напретку држава кандидата представљају добар квалитативни показатељ успешности напора једне државе да испуни критеријуме за придруживање ЕУ. Отуда је у контексту сагледавања

27) GRECO, *Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors interim compliance report Serbia*, Internet, <https://rm.coe.int/greccor4-2019-5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55>, 15/07/2019. GRECO је формиран у оквиру СЕ са циљем да унапреди капацитет за борбу против корупције држава чланица овог тела, кроз идентификовање недостатака у националним антикоруптивним политикама и убрзавање неопходних законодавних и институционалних реформи. GRECO спроводи надзор кроз поступак евалуације који резултира препорукама за унапређење прописа и спровођењем институционалних и практичних реформи. Потом следи поступак утврђивања сагласности (*compliance*) како би се процениле мере предузете ради спровођења препорука.

28) Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12.

29) Министарство за европске интеграције, *Извештај о спровођењу НПАА за четврто тромесечје 2018. године*, нав. дело, стр. 2.

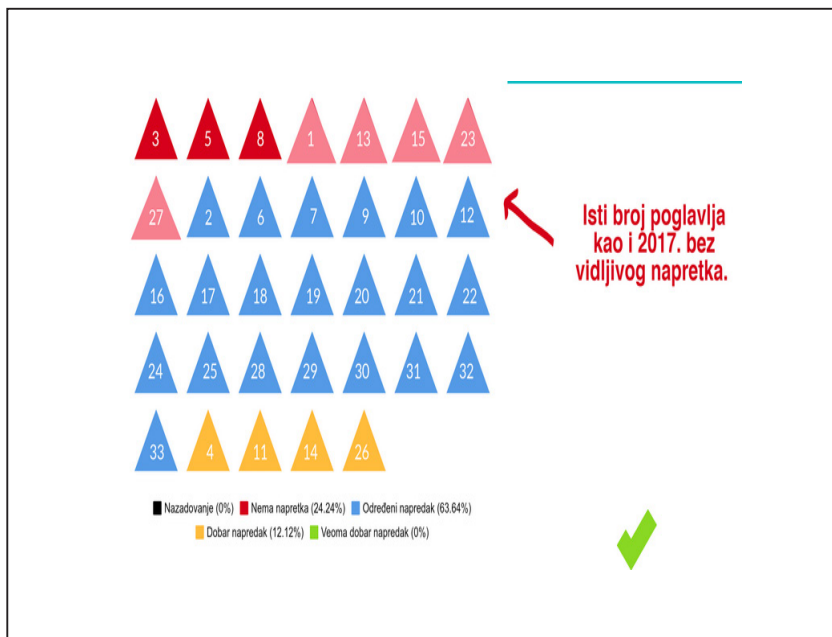
последница и домета спољашњег условљавања ЕУ у односу на законодавство Србије упутно анализирати преглед стања у последњем извештају о напретку.

Извештај Европске комисије о напретку Србије из 2019. године истиче да ће општи темпо преговора зависити од напретка у реформама и посебно од интензивнијег темпа реформи владавине права и нормализације односа са Косовом*. Он такође идентификује умерену припремљеност у области реформе јавне управе, фокусирајући се на потребу професионализације и деполитизације администрације, као и на повећање способности да се привуче и задржи квалификовано особље које се бави питањима ЕУ. Ово је нарочито значајно за обезбеђивање системски добро утемељеног и одговорног приступа реформама у процесу придруживања.

Просечна оцена свеукупне припремљености за чланство на скали од 1 до 5 је 3, што представља скромно побољшање од 0.03 индексних поена у односу на извештај за 2017. годину и говори о ограниченим дометима постојећег регулаторног оквира и праксе Србије да убрза овај процес. Поглавља у којима се бележи добар напредак у континуитету су 11 (пољопривреда и рурални развој) и 14 (транспорт), док су најмање успешна поглавља 5 (јавне набавке) и 8 (политика конкуренције). Иако према најновијем извештају нема назадовања ни у једном од поглавља, отприлике у четвртини није показан никакав напредак.³⁰

30) CEP, *Napredak i spremnost Srbije za članstvo u EU*, Internet, <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2/>, 01/06/2019. Европска комисија од Извештаја за 2019. годину уводи оцену „ограничени напредак“ (*limited progress*) као засебну категорију.

Графикон 1: Степен напретка према броју поглавља



Извор: CEP, *Напредак и спремност Србије за чланство у ЕУ*, Internet, <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2/>, 01/06/2019.

Чињеница да Србија показује „одређени напредак”, у готово 2/3 преговарачких поглавља указује да постојећи институционални и регулаторни оквир за хармонизацију са правом ЕУ није довољно проактиван, нарочито ако се циља на тренутно најранији могући датум пуноправног чланства – 2025. годину. Чини се да су неопходни јаснији и чвршћи подстицаји за успостављање додатног замаха у процесу хармонизације. Ове напоре морају комплементарно пратити системске мере и праксе у које су интегрисана начела доброг управљања и која треба да обезбеде унутрашњу кохезију и усклађеност на свим нивоима.

6. МОГУЋИ ОДГОВОРИ НА ИЗАЗОВЕ СПОЉАШЊЕГ УСЛОВЉАВАЊА

Како је претходна анализа показала, спољашње условљавање као кључни механизам процеса придруживања ЕУ у односу на Србију има ограничене домете и у одређеној мери доприноси фрагментацији законодавства и има одређене неповољне последице на стандарде доброг управљања. Са друге стране, Србија има развијене институционалне и регулаторне механизме који могу помоћи у превазилажењу ових проблема.

Први важан корак у том погледу представљале би темељно припремљене табеле усклађености које би, као што је и прописано, требало да прате процес израде нацрта закона од самог почетка и теку паралелно са њим. Требало би да се додатно пропише и обавеза попуњавања табела усклађености у погледу једног акта ЕУ спрам целокупног националног законодавства, како би се смањио фрагментисан приступ. Истовремено би било неопходно да се већ усвојене реформе кроз Закон о планском систему и његове пратеће уредбе доследно примењују, а нарочито у односу на прописе којима се правне тековине ЕУ уносе у национално законодавство. Синергетска примена табела усклађености и анализа ефеката прописа несумњиво би допринела томе да се обезбеди унутрашња конзистентност различитих секторских прописа у Републици Србији.

Наредни значајан искорак представљало би унапређење механизма за праћење спровођења НПАА и увођење система „раног упозорења” у случајевима кашњења.

На системском нивоу кључну улогу у усклађивању и координацији јавних политика те превазилажењу њихове фрагментисаности има Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП). Иако је ова његова улога препозната у правној теорији³¹ у пракси су домети његовог деловања и даље ограничени. Томе у одређеној мери доприноси и чињеница да је у хијерархијском устројству државних органа

31) Татјана Јованић, „Осмишљавање и координација јавних политика као полазни основ хармонизације домаћих прописа са захтевима правне тековине ЕУ”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. 68/2014, стр. 843–860.

РСЈП на нижем месту од органа у оквиру којих се развијају јавне политике и прописи. Отуда би било значајно ојачати и подржати улогу РСЈП истовремено обезбеђујући да он располаже адекватним људским ресурсима за обављање овог сложеног и значајног задатка. Истовремено, неопходно је градити чврсту сарадњу између РСЈП, са једне стране, и преговарачког тима и преговарачких група, те Министарства за европске интеграције, са друге стране.

У том ширем контексту било би неопходно наставити са обукама државних службеника које се односе на усвајање правних тековина ЕУ, нарочито у погледу циљног тумачења директива, те анализу ефеката прописа. Пуни ефекти оваквог приступа могли би бити видљиви тек на средњи рок, али би несумњиво допринели бржем остваривању циљева у оквиру процеса придруживања и указали на спремност Србије да спољашње условљавање ЕУ сагледа не само кроз процену трошкова и користи, што је чини се био доминантан приступ у јавном дискурсу у приступању ЕУ, већ као друштвено трансформативни модел.

ЛИТЕРАТУРА

- Влада Републике Србије, *План рада Владе за 2019. годину*, Београд, јануар 2019., Internet, http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2019.pdf, 30/07/2019
- Европска комисија, *Република Србија Извештај за 2019. годину*, 2019.
- Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/18.
- Јованић Татјана, „Осмишљавање и координација јавних политика као полазни основ хармонизације домаћих прописа са захтевима правне тековине ЕУ”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет у Нишу, Ниш, бр. 68/2014, стр. 843–860.

Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније*, Београд, јул 2014.

Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016)*, Београд, 2013.

Министарство за европске интеграције, *Извештај о спровођењу Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), за четврто тромесечје 2018. године*, Београд, фебруар 2019. године.

Национална академија за јавну управу, *Општи програм обуке државних службеника за 2019. годину*.

Отворени парламент, *Парламент под лупом, април–јун/2019*, Internet, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanje/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%206-8%20-%20April%20Jun%202019.pdf>, 28/07/2019.

Пословник Владе, *Службени гласник РС*, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69 /10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 - др. уредба.

Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 20/12.

Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23, Извештај бр. 2/2018 о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23, Београд, јул 2018.

Тодоровић Лазић Јелена, „Евроскептицизам у Србији – стари концепт у новом руху”, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2018, Институт за политичке студије, Београд, стр. 79–98.

Уредба о методологији за израду средњорочних планова, *Службени гласник РС*, бр. 8/19.

Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, *Службени гласник РС*, бр. 8/19.

Bojović Đorđe, „Makron – hladan tuš”, *Danas*, 24.05.2018.

CEP, *Napredak i spremnost Srbije za članstvo u EU*, Internet, <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2/>, 01/06/2019.

Doshi Rush, Kelley Judith G., Simmons Beth A., *The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior*, Internet, <https://ssrn.com/abstract=3318360>, 06/05/2019.

Estrin Saul, Uvalic Milica, „Foreign Direct Investment in the Western Balkans: What Role Has it Played During Transition?“, *Comparative Economic Studies*, Palgrave, Vol. 58/2016, pp. 455-483.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions – EU Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015, COM(2015) 611 final.

GRECO, *Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors interim compliance report Serbia*, Internet, <https://rm.coe.int/grecorc4-2019-5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55>, 15/07/2019.

Mendelski Martin, *The Revival of Balkanization: How Externally-Driven Reforms Reinforce the Fragmentation of Governance in South Eastern Europe*, Internet, <https://ssrn.com/abstract=3001231>, 17/04/2019.

Pjevović Dušan, Subotić Strahinja, *EU Sentiments of Serbia's Citizens*, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2019/03/EU-Sentiments-of-Serbia%E2%80%99s-Citizens.pdf>, 26/04/2019.

- Richter Solveig, Wunsch Natasha, “Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, Routledge, 2019, стр. 1–22.
- Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, Routledge, 4/2004, стр. 669–687.
- Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, “The Europeanization Of Eastern Europe: the external incentives model revisited”, *Journal of European Public Policy*, Routledge, 2019, стр. 1–20.
- Zhelyazkova Asya, Damjanovski Ivan, Nechev Zoran, Schimmelfennig Frank, “European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: *The Europeanisation of the Western Balkans A Failure of EU Conditionality?* (eds. Jelena Džankić, Soeren Keil, Marko Kmezić), Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2019, стр. 15–37.
- Zivanovic Maja, “Macron Dampens Serbia’s Hopes of Rapid EU Membership”, *BalkanInsight*, 16.07.2019.

**Ana Knezevic Bojovic, Vesna Coric,
Aleksandra D. Visekruna**

EUROPEAN UNION EXTERNAL CONDITIONALITY AND SERBIA'S REGULATORY RESPONSE

Resume

External conditionality plays a key role in the process of EU integration. In this process the EU membership presupposes completion of various conditions, especially alignment of candidate's regulatory framework with the EU *acquis*. Despite its overall positive impact on the national legislation, the alignment procedure can lead to fragmented approach in creation of public policies and national legislation.

The paper analyses Serbia's regulatory response to external conditionality in the EU integration process, as well as, institutional and regulatory innovations aimed at overcoming of fragmented approach in public policy governance and facing the challenges of good governance. Namely, the starting premise is that the EU integration can contribute to fragmentation and can compromise good governance. Having that in mind, the systemic approach in solving said problems is of utmost importance.

Serbia has opted for streamlining its efforts in harmonizing its national legislation with EU *acquis* by setting specific and concrete policy goals through the adoption of national programmatic documents. The first was the National Programme for Integration to the European Union, which addresses the pace and planning of harmonisation of Serbian legislation with EU *acquis*. The Republic of Serbia also has a complex regulatory framework governing further reform intervention, as well as the procedure for drafting and adopting legislation and public policy documents, which, although in theory mutually aligned, present a complex and fragmented system that results in moderate progress in harmonisation with EU *acquis*.

Serbia has developed various institutional and regulatory mechanisms that can help in overcoming of these problems, but

they need to be further developed and strengthened. First, the authors recognize the significance of Secretariat for Public Policies in the harmonization and coordination of public policies and avoidance of their fragmentation, and recommend further strengthening of its position, enhancement of its administrative capacities and establishing of firmer cooperation with the bodies in the negotiation framework. Second, the legislative procedure should be further improved, particularly through development of detailed regulatory impact assessment methodology and detailed tables of concordance. Also, continuous and streamlined training of civil servants in the area of EU law could contribute to faster reaching of goals in the EU accession process.

Keywords: Serbia, European Union, harmonization, conditionality, fragmentation

* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.